

## 中农办负责人解读2016年中央一号文件——

# 保障农民获得合理收益

### 进一步调动农民种粮和地方抓粮的积极性

本报记者 乔金亮

## 新闻发布厅

新近公布的2016年中央一号文件,对今后我国“三农”发展提出一系列重要举措。在国务院新闻办公室1月28日举行的新闻发布会上,中央农村工作领导小组办公室有关负责人,就2016年中央一号文件精神进行了解读。

### 着力解决两大突出问题

“总体看,农业农村发展平稳向好,粮食增产、农民增收是两个最主要的指标。但必须看到,当前中国农业农村发展中也存在很多新问题,有些问题对下一步的发展会构成比较大的制约和瓶颈。”中央农村工作领导小组办公室主任陈锡文表示,在今年的农业农村工作中,要抓住当前农业农村中的突出问题,制定相关政策,调动农民的积极性,着力把突出问题解决好。

陈锡文表示,当前农业农村存在的问题主要有两个。第一是粮食总供求失衡,价格下跌,进口和库存都创新高,需要调整农业生产结构。国内外粮食价格倒挂,而且出现了粮食产量、进口量和库存量三量齐增的复杂现象。国内粮食供给的品种结构和市场需求的品种结构存在着不适应的方面,比如说有的品种例如大豆,市场需求增长很快,但国内生产满足不了对大豆的需求。

第二是农民增收缺乏新的亮点和支柱。家庭经营和工资性收入在农民人均可支配收入中分别占39.4%和40.3%,是农民收入的两个最主要来源。但当前粮价低迷,部分农产品价格出现明显下跌趋势,国家也难以继续提高政策性收购价格,依靠增产和提价来实现增收面临很大挑战。去年外出农民工数量增长是进入新世纪以来最慢的一次,只有0.4%,即外出农民工的数量只增长了60多万人,和世纪之交时每年增长1000多万人的态势相比,发生了明显变化。在这两个主要动因都减弱的背景下,怎么增加农民收入,是必须破解的第二大难题。

# 聚焦结构和效益 推动供给侧改革

本报记者 乔金亮

## 中央一号文件 解读

日前发布的中央一号文件指出,持续夯实现代农业基础,提高农业质量效益和竞争力。大力推进农业现代化,必须着力强化物质装备和技术支撑,着力构建现代农业产业体系、生产体系、经营体系,实施藏粮于地、藏粮于技战略。在用发展新理念破解“三农”难题这一思路的指导下,“推进农业供给侧结构性改革”今年首次进入中央一号文件。

近年来,我国农产品产量持续增长,粮棉油、果菜鱼等大宗农产品总量均居世界首位,人均占有量超过世界平均水平,但国际农产品市场竞争加剧,大而不强、多而不优、竞争力弱等问题日益凸显,产品结构、生产结构、产业结构和生产布局不尽合理等问题突出。大宗农产品进口挡不住,高端农产品市场不对路,优势产品出不去,“舌尖上的安全”仍任重道远。

基于此,在优化农业生产结构和区域布局方面,一号文件提出,在确保谷物基本自给、口粮绝对安全的前提下,基本形成与市场需求相适应、与资源禀赋相匹配的现代农业生产结构和区域布局,提高农业综合效益。启动实施种植业结构调整规划,稳定水稻和小麦生产,适当调减非优势区玉米种植。

“农业供给侧改革不是聚焦数量问题,主要是结构和效益问题。”农业部副部长余欣荣认为,近年来我国粮食连年增产,供求总量基本平衡,但结构性矛盾问题也十分突出。玉米出现阶段性供过于求,大豆缺口逐年扩

△ 尽管国内粮食总产量持续增加,但品种结构存在供需矛盾,国内外粮食价格倒挂,形成粮食产量、库存和进口三量齐增的现象

△ 保障农民收入持续增长是必须破解的一大难点

△ 推进农业供给侧结构性改革,核心是围绕市场的需求进行生产,优化农业资源的配置,扩大农产品有效供给,增强供给结构的适应性和灵活性

### 粮食产需矛盾引发进口

“去年,我国粮食产量为12400多亿斤,前年的粮食产量是12100多亿斤。虽然连续多年增产,但和实际需求相比还有缺口。根据各方面情况判断,现在大概国内的供求缺口在400亿斤到500亿斤,需求大于供给,也就是说必须通过国际市场进口一部分粮食。”陈锡文说。

为什么实际缺口是400亿斤到500亿斤,去年进口粮食却达2400亿斤,进口量为何比缺口大很多呢?陈锡文认为,有两个原因。一是品种结构。2400亿斤中,大豆就超过了1600亿斤。随着人民生活水平的提高,对植物油的消耗、对畜产品的消耗越来越大,在加工植物油和提供饲料方面,大豆非常关键。因此,人们对大豆的需求增长非常快。但在中国,大豆属于低产作物,经济收益也不高,所以农民不大愿意种,导致大豆进口激增。二是品种调剂。比如进口大麦、高粱、木薯等品种实际上是用来替代玉米的。据海关统计,以上品种去年进口约700亿斤。玉米的替代品之所以大规模进口,完全是由于价格低且不实行关税配额制度。

针对国内外粮价倒挂情况,从前年开始,中央政府已经对一些重要农产品价格形成机制进行改革。2014年新疆的棉花以及东北和内蒙古的大豆实行了目标价格改革,去年夏天在长江流域实行了对油菜籽收储制度的改革,去年9月份明确提出了对玉米临时收储价格的调整,从每斤1.12元降到了每斤1元。陈锡文表示:“虽然价格降低了,但还是高于国际市场,还是由政府定价。今年正在研究怎么让价格的形成回归市场。应当明确的是,价格

应由市场决定,同时政府必须保障农民获得合理收益。”

### 增强农业供给结构适应性

农业供给侧结构性改革是中央一号文件的重要内容。“推进农业供给侧结构性改革,核心是围绕市场的需求进行生产,优化农业资源的配置,扩大农产品有效供给,增强供给结构的适应性和灵活性。”中农办副主任韩俊表示。

首先要调整优化农业产品结构、生产结构和区域结构。树立大农业、大食物的观念,不能单纯以增加产量论英雄,要念好山海经,唱好林草戏,合理开发更多农业资源。特别是要统筹粮、经、饲发展,为消费者提供品种多样的产品。同时,下大力气提高农产品质量安全水平,要适应城乡居民食品结构升级的需要,大力推进标准化生产、品牌化营销,提高消费者对国内农产品的信任度。

其次要促进农村一二三产业融合发展,深度挖掘农业的多种功能,把农业生产与农产品加工流通和农业休闲旅游融合起来,培育壮大农村新产业、新业态,更好地满足全社会对农业多样化的需求。

“有一点需要强调,推进农业供给侧结构性改革,不是说粮食不重要了,还要进一步巩固和提升粮食的生产能力。当然粮食生产要尊重市场规律,要顺应供求变化,要实时调整粮食种植结构,特别是玉米非优势产区要把产量压下来,要实施藏粮于地、藏粮于技的战略,真正加大对粮食主产区的支持力度,进一步调动农民种粮和地方抓粮的积极性。”韩俊说。

大,优质饲草供应不足,有效供给不能适应需求变化。

为推进农业结构调整,农业部已决定适当调减非优势区粮食生产,重点是调减非优势产区的玉米种植面积。今后5年将调减5000万亩玉米,调减出的耕地将根据市场需求和农牧发展需要,因地制宜地发展青贮玉米、饲草、杂粮杂豆等作物。与此同时,农业转方式开始提速,目前三大主粮作物化肥、农药利用率分别比2013年提高2.2个和1.6个百分点,畜禽养殖规模化率提高到39.6%,粮改饲、粮豆轮作试点全面启动。

“提高农业质量效益和竞争力,推进农业供给侧改革,今后要在去库存、降成本、补短板三方面下功夫。”中农办副主任韩俊认为,必须在供给侧结构性矛盾上着力,核心是围绕市场需求进行生产,优化资源配置,扩大有效供给,真正形成更有效率、更有效益、更可持续的农产品有效供给体系。

韩俊认为,去库存,就是加快消化个别农产品的积压库存,千方百计把过大的库存量减下来,积极支持粮食加工企业发展生产,特别要加快玉米库存消化,减少陈化损失。降成本,就是着力降低农业生产成本,通过发展适度规模经营、减少化肥农药等的不合理使用、开展社会化服务等,实现节本增效,提高农产品竞争力。补短板,就是大力弥补制约农业发展的薄弱环节,要补农业基础设施建设,持续改善农业基础设施,提高农业物质技术装备水平。

保障国家粮食安全、稳定提高粮食产能是农业供给侧结构性改革的基本前提和重要任务,任何时候都不能调减掉粮食产能。巩固和提高粮食产能,要突出强调“藏粮于

地”“藏量于技”战略,平衡和利用好国内国外两种资源、两个市场,这就需要落实好五大发展理念。

具体来说,要以绿色理念推进粮食高产高效模式攻关,深入开展粮食绿色高产高效模式创建。要以创新理念提升粮食科技支撑水平,在粮食生产的科技水平上下功夫,提高科技贡献率。要以开放理念引领好粮食生产国内外两个市场的统筹工作,更加注重国内外两个市场的平衡性,不断提高农业对外开放水平。要以协调、共享等理念解决好粮食主产区农民的利益保障问题,让农民种粮有赚头,让主产区有甜头。

有规模才能产生竞争力。一号文件提出,发挥多种形式农业适度规模经营引领作用。中农办主任陈锡文说,我国承包农村土地的农户有2.3亿户,农户平均承包的土地规模约为半公顷,是世界上规模最小的农业。截至2015年底,全国家庭承包经营耕地流转面积4.43亿亩。尽管这部分土地进入了流转,使得一部分农民能够扩大经营规模。但总体来说,农业的经营规模还是比较小的,这样造成了中国农业生产的成本比较高。

适度规模并非只有土地流转一种形式,不少地方探索了多种其他形式的规模经营。湖北沙洋探索农户承包权不变、协商交换经营权,小块并大块,实行“按户连片”耕种制;四川崇州探索以土地经营权入股合作社,农户、合作社、职业经理人和专业服务组织共同经营的“农业共营制”;山东济宁探索农户通过市场购买服务,委托专业合作社全托管、半托管开展农业生产经营。这些形式顺应了土地要素合理流转、提升农业经营规模效益和竞争力的需要。

张高丽要求,各地区各部门要坚持党政同责、标本兼治,履行好保障食品安全这份神圣的政治责任,做到一级抓一级,层层抓落实。要加强统筹协调,加大督导力度,对未履行职责造成食品安全事故的,坚决严肃问责。近期,各地区各有关部门要全面排查食品安全风险隐患,全力保障节日期间的食品安全。

中共中央政治局委员、国务院副总理、国务院食品安全委员会副主任汪洋出席会议并讲话。国务院食品安全委员会成员单位、有关部门负责人参加会议,食品安全委员会专家委员会的专家列席会议。

2015年,一张被简称为“证明你妈是你妈”的证明,引发公众对种种“奇葩证明”的“吐槽”。2015年11月,国务院办公厅印发《关于简化优化公共服务流程方便基层群众办事创业的通知》,要求坚决砍掉各类无谓的证明和繁琐的手续。

那么,具体到国家部委层面,它们到底出台了哪些清理措施?效果如何?

### 多部门陆续出台新政策

记者梳理发现,从2015年至今,公安部、民政部、外交部等部门均已出台多项措施治理“奇葩证明”。这些措施主要分为三类:

#### ——梳理证明清单

2015年8月,公安部向社会公布了派出所能够出具的两大类证明,并明确指出亲属关系证明等18项证明应由哪些部门出具或者不应向个人出具,同时进一步简化了有关公民申请办理出入境证件申请材料的规定要求。

民政部也于去年8月下发《民政部关于进一步规范(无)婚姻登记记录证明相关工作的通知》,明确今后除办理涉台和哈萨克斯坦等9国的公证事项外,民政部门不再向任何部门和个人出具(无)婚姻登记记录证明。

#### ——简化办事流程

外交部依托中国领事服务网公布办证须知,明确要求各驻外使领馆认真梳理本馆业务办理流程及办照规定,一律取消超出规定范围的材料。同时将“健在证明”更名为“在境外居住人员领取养老金资格审核表”,申办该表时仅需提供本人有效护照、居留证即可。

公安部于2016年初再次推出了简化优化服务流程方便群众办事创业的28项措施。

#### ——提升信息化水平

公安部简化了有关公民申请办理出入境证件申请材料的规定要求,公民申办因私出入境证件不再需要提交户口簿。同时大力推进网上预约服务,进一步便利公民出入境。

有的部门虽然还未推出具体措施,但明确表示将针对问题出台政策。如国家旅游局表示,旅游部门将进一步提高便利化水平,并针对游客反映的少数旅行社机构要求公民提供循环证明、重复证明,甚至借机收费等,大力推行信息公开、流程公开、告知承诺,严格服务标准,规范市场秩序,做到公开透明可查。

### 政策落地仍需一定时间

“国务院对‘奇葩证明’问题提出了明确要求,各地各部门也提出了不少具体措施。”清华大学公共管理学院教授于安说,“现在主要的问题是各种措施能不能贯彻到位”。

今年年初,长春市民王先生95岁的父亲突然去世。在处理老人留下的银行存款和房产时,王先生感慨道:“不用再像以前那样证明‘我是我’,不用再再到派出所去开公民姓名证明、同一人身份认定等多种证明,只需去公证处公证一下即可,方便了很多。”

令王先生感到便捷的改变,缘于吉林省公安厅、教育厅、民政厅、司法厅等11个部门于2015年11月份联合下发文件,将需要派出所出具的证明由51种减少到9种。此举在减轻群众负担的同时,各地派出所出具证明数量也大幅减少。初步测算,“简政”后,吉林省每年需要办理的证明数量将由20余万份下降到3万份。

清理“奇葩证明”的成效不仅仅在吉林一地。记者采访发现,随着各部门开具证明的“新规”落地,许多地方民政、社区居委会等机构面对的各种“证明”压力都有了明显下降。

武昌区黄鹤楼街彭刘杨路社区工作人员告诉记者,如今,居民到社区办理各类证明的数量明显减少。“像亲属关系证明、无房产证明等21项以往常见的证明都被取消了,更别提上环、引产等‘奇葩证明’了。”

不过,记者也听到一些群众反映:“有些事过去需要跑腿费劲儿,但现在干脆办不了。”虽然公安、民政部门明确了哪些证明不再给开,但一些保险公司、银行、公证部门等机构在办事时依然需要提供相关证明。专家表示,部门清理证明的措施真正落到每一个办事环节还需要一定的时间。

### 政府要明确服务边界

专家认为,“证明”实际上是对办理事项前提条件的确认程序。这种程序从法律和行政上都具有重要的合理性——即通过对事实依据进行确认,保护办事双方的合法权益。但是,一些行政机关设置不合理、不合法的证明事项,再加上人为流程繁琐,令一些证明变得“奇葩”。

“行政机关在办理事项的时候需要有前置条件,但相当数量的行政机关和企事业单位把‘证明’当成了办事许可,并将确认这些事项的责任无限制转移到当事人的身上。”于安认为,这是当前“奇葩证明”问题存在的一大根本原因。

国家行政学院教授竹立家说,政府部门的办事效率不高,服务意识不强,工作人员为了推卸责任让当事人来回跑路,更加剧了群众对“奇葩证明”的不满。

要在2016年告别“奇葩证明”,必须着手根除“奇葩证明”生存的“土壤”。于安认为,行政机关把所有的证明负担都推给当事人,不仅是工作作风上的问题,也来自于风险分担机制的缺乏。他建议,首先要从法律的角度明确各类证明事项的范围,而不是由部门自己来规定办事需要哪些证明,从而有效降低当事人的负担。同时要对这些事实依据证明的风险分担作出制度设计,通过让当事人承担提供虚假依据的责任,促进行政机关提高工作效率。

“治理‘奇葩证明’,信息化是一个关键手段。各个机构和部门之间做到信息共享,电脑上一点击就能联网看到需要的信息,‘奇葩证明’自然就会越来越少。”竹立家说,“另一方面,政府部门一定要明确服务边界。要真正做到‘为人民服务’,先要把需要人民提供的证明说清楚,多一些责任意识,少一些互相推诿”。

文/新华社记者(据新华社北京1月28日电)

# 清理疑难杂“证” 治标更须治本

韩秉志

处理好管理与服务之间的关系,重在理念,而非方式。“奇葩证明”泛滥的背后,折射出现代公共服务水平落后、服务理念薄弱、服务机制不健全等问题。要彻底改变这种局面,就要正视法治政府、服务型政府建设的难点症结,找准对策。

聚焦病根方能对症下药。滋生各类“奇葩证明”的根源问题,关键在于不合理的行政审批制度。因此,全面提升政府公共服务水平和依法治理能力水平,才是根治问题的良药。这需要通过严格教育培训、规范管理优化服务考核等方式,把“服务型政府”具体化为现代公共服务核心价值标准,把“人”的需求作为政府公共服务和政策制定的出发点和落脚点。

一分部署,九分落实。政策红利能否惠及百姓,还要看政策落实怎么样。应该看到,目前一些地方和部门还存在依法行诸落实不到位的问题,要避免出现某些政策和改革举措被悬空的情况,必须提前预判,采取必要措施,以防止政策落实成“夹生饭”。

展望新的一年,我们期待各地各部门能够进一步加强沟通协调、统筹规划,回应社会对于服务型政府的热切期望,让民众从“列目录”“砍证明”“简流程”“网上办”中获益。

## 快论

出国旅游要证明我爸是我爸,异地

领社保要证明自己还活着……长期以来,林林总总的疑难杂“证”,不仅给群众带来许多不必要的麻烦,也增加了社会管理成本,给权力寻租留下了空间。在深入推进简政放权这一背景下,类似“奇葩证明”更显得越来越不合时宜。

过去一年,针对社会频遭吐槽的“证明多”现象,各部门集体“亮家底”,“晒权力”,在创新和改进公共服务积极探索,取得明显成效。公安部、民政部等部门纷纷发布政策,取消求职就业、外出旅游、生育等领域的奇葩证明,使广大人民群众看到政府部门改革的勇气和决心。这体现出相关部门工作理念的可喜转变,也是政府部门肯有为、敢负责的具体体现。

但有群众担心,取消开证明,并不等于办事机构就不需要证明了。原来可以找各部门开的证明,现在都不管了,万一各部门打起“罗圈架”,最后折腾的还是老百姓。还有人疑虑,取消了一批证明,会不会有新的“雷人”证明出现?

其实,证明与非证明,实质在于如何

(上接第一版)会议认真学习习近平总书记关于食品安全的重要讲话和指示批示精神,学习李克强总理重要批示要求,全面总结2015年食品安全工作,研究部署2016年重点工作。张高丽表示,2015年食安委各成员单位 and 有关部门按照党中央、国务院决策部署,在整治问题、加强法治建设、创新监管方式等方面做了大量工作,保持了食品安全形势总体比较平稳。同时,也要清醒认识到,当前食品安全形势依然严峻,一些问题不容忽视。要牢固树立创新、协调、绿色、开放、共享发展理念,坚持人民利益至上,坚持问题导向,着力推进供给侧结构性改革,大力实施食品安全战略,努力提升食品安全水平。

张高丽强调,要坚决落实习近平总书记提出的最严谨的标准、最严格的监管、最严厉的处罚、最严肃的问责的“四个最严”要求,建立健全食品安全治理体系,织就严密的“防护网”,守住不发生系统性区域性食品安全风险的底线。要紧盯“田间地头”,综合治理农药兽药残留超标、土壤重金属污染、非法添加等问题,把好食品安全第一道关。要强化企业主体责任,严格实施全过程监管,创新监管方式和手段,推进重点产品追溯体系建设,确保无缝衔接、不留死角。要抓住重点行业、重点区域,深入排查和治理风险隐患和“潜规则”问题。要加快完善统一权威的食品安全监管体制,建立最严格的覆盖全过程的监管制度,着力构建符合国情、与国际接轨的标

准体系。要重拳出击、重典治乱,保持严惩食品安全违法犯罪行为的高压态势,对不法分子形成震慑。张高丽要求,各地区各部门要坚持党政同责、标本兼治,履行好保障食品安全这份神圣的政治责任,做到一级抓一级,层层抓落实。要加强统筹协调,加大督导力度,对未履行职责造成食品安全事故的,坚决严肃问责。近期,各地区各有关部门要全面排查食品安全风险隐患,全力保障节日期间的食品安全。中共中央政治局委员、国务院副总理、国务院食品安全委员会副主任汪洋出席会议并讲话。国务院食品安全委员会成员单位、有关部门负责人参加会议,食品安全委员会专家委员会的专家列席会议。